

# AYUNTAMIENTOS Y RELIGIÓN: EL CRECIENTE PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA COOPERACIÓN RELIGIOSA

ALMUDENA RODRÍGUEZ MOYA  
*UNED*

**Resumen:** El paso de una dictadura a una democracia ha supuesto un cambio absoluto del modelo de Estado. España ha dejado de ser un Estado confesional para ser un estado de laicidad positiva. Al mismo tiempo, el poder centralizado propio del régimen anterior queda derogado y la constitución de 1978 diseña una distribución territorial del Estado: las comunidades autónomas (CCAA), las provincias y los municipios. La tradicional cooperación con las confesiones religiosas no puede responder a las nuevas necesidades creadas. Se amplían los sujetos por parte del poder estatal y se multiplican las confesiones. El Derecho debe afrontar los retos que se le plantean y desde la responsabilidad ofrecer nuevas soluciones en materia de cooperación.

**Palabras clave:** Transición, Estado descentralizado, libertad religiosa, municipio, cooperación.

**Abstract:** The transition from a dictatorship to a democracy brought about a radical change of the State model. Spain has ceased to be a confessional state and has become a state of positive secularism. At the same time, the 1978 Constitution replaced the centralized system of power of the previous regime with a decentralized territorial distribution of the State that includes Autonomous Communities (CCAA), provinces and municipalities. As traditionally practiced, cooperation with religious confessions cannot meet the new needs. The types of authorities engaged in cooperation are different and more numerous and confessions have multiplied. The Law must face the challenges posed and responsibly offer new solutions in matters of cooperation between State and religions.

**Key words:** Transition, decentralized State, religious freedom, municipality, cooperation.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Poderes públicos y cooperación. 3. Las competencias municipales. 4. La libertad religiosa y los Ayuntamientos. 5. Conclusiones: cooperación religiosa y entidades locales.

## 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de afrontar la gestión del pluralismo religioso en España es una cuestión que hace tiempo llamó la atención de la doctrina y cuyo planteamiento continúa plenamente vigente<sup>1</sup>. Como hemos reflejado en trabajos previos<sup>2</sup>, la nueva realidad sociológica en torno al hecho religioso revela que los tradicionales sistemas de gestión no pueden ofrecer respuesta adecuada a la diversidad que la sociedad ofrece<sup>3</sup>. Curiosamente, y a pesar de que fue una de

<sup>1</sup> En ese sentido podemos contrastar las Guías temáticas de apoyo a la gestión de la diversidad religiosa destinadas a responsables políticos y técnicos de las administraciones e instituciones públicas publicadas por el Observatorio del Pluralismo religioso.

<sup>2</sup> Apuntaba los datos y la necesidad de una nueva regulación en los siguientes trabajos: RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «La conquista de un derecho fundamental: la libertad religiosa en España», en *Derechos humanos: problemas actuales. Estudios en homenaje al profesor Benito de Castro Cid*, coord. por MARTÍNEZ MORÁN, Narciso, MARCOS DEL CANO, Ana María y JUNQUERA DE ESTÉFANI, Rafael, vol. 1, Universitas, 2013, pp. 433-447; RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «La gestión de la diversidad religiosa: una nueva realidad social vs. ¿una nueva realidad jurídica?», en *Religión, matrimonio y Derecho ante el siglo XXI. Estudios en homenaje al Profesor Rafael Navarro-Valls*, coord. por MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, MESEGUER VELASCO, Silvia, PALOMINO LOZANO, Rafael, vol. 1, Iustel, Madrid, 2013 (*Religión y Derecho*), pp. 1445-1459; RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «Evolución y vigencia del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas», en *Derecho canónico en tiempos de cambio. Actas de las XXX Jornadas de Actualidad Canónica*, coord. por OTADUY GUERÍN, Javier, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 109-124.

<sup>3</sup> Sirva como muestra de mi afirmación: BRIONES MARTÍNEZ, Irene María «Inmigración e interculturalidad», en *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, coord. por MARTÍN SÁNCHEZ, Isidoro, GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Marcos, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009, pp. 361-390; CAÑAMARES ARRIBAS, Santiago, «Tratamiento de la simbología religiosa en el Derecho español: propuestas ante la reforma de la Ley orgánica de libertad religiosa», en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 19, 2009; CAÑAMARES ARRIBAS, Santiago, «Autonomía de las confesiones religiosas y discriminación laboral», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 155, 2012, pp. 37-70; CAÑAMARES ARRIBAS, Santiago, «Los símbolos religiosos en el espacio público: entre la amenaza real y la mera sospecha», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 20, 2011, pp. 60-67; LEMA TOMÉ, Margarita, *Laicidad e integración de los inmigrantes*, Dykinson, Madrid, 2007; LLAMAZARES CALZADILLA, María Cruz, «Extranjería y derecho de libertad religiosa», en *Tratado de extranjería: aspectos civiles, penales, administrativos y sociales*, coord. por PALOMAR OLMEDA, Alberto, Dykinson, Madrid 2004, pp. 709-728; PELAYO OLMEDO, José Daniel, «El laicismo como reacción a la confesionalidad en la historia constitucional de España», en *Seguridad, extranjería y otros estudios histórico-jurídicos*, coord. por MARTÍN MINGUIJÓN, Ana Rosa, y MORÁN MARTÍN, Remedios, Iustel, Madrid, 2016, pp. 763-775; PELAYO OLMEDO, José

las primeras leyes orgánicas aprobadas tras la entrada en vigor de la CE, la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) no tuvo en cuenta la España autonómica y, mucho menos, el papel que en un Estado de laicidad positiva asumirían, con el tiempo, los ayuntamientos.

La CE no sólo permitió un sistema de libertades con el que reconocer y amparar el derecho de libertad ideológica, religiosa y de culto. La Constitución trajo consigo un nuevo modelo de Estado que pretendía poner fin al sistema de gobierno centralizado vigente en los años de dictadura. El modelo actual de Estado se encuentra definido, en algunos aspectos, de manera imprecisa por nuestra constitución. Sabemos que es un Estado social<sup>4</sup> y democrático de Derecho y que su forma política es la Monarquía parlamentaria<sup>5</sup>. Pero no sabemos con certeza si es un Estado unitario, federal o un tipo intermedio que participa de algunas notas de ambos<sup>6</sup>. El texto constitucional no se define en este punto ni acuña un nombre distintivo que caracterice la peculiar estructura del Estado español. La Constitución diseña una distribución territorial del Estado: las comunidades autónomas (CCAA), las provincias y los municipios. Se trata de entidades de distinto nivel que son parte fundamental del Estado titular de la soberanía<sup>7</sup>. En definitiva, constitucionalmente queda configurado un sistema

---

Daniel, «Un breve repaso al marco legal de los derechos de las minorías religiosas» en *España en el contexto de la multiculturalidad*, en *Globalización: Un enfoque multidisciplinar*, coord. por GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Víctor Manuel, UNED, Madrid, 2010, pp. 181-206; SOUTO GALVÁN, Beatriz, «Multiculturalismo y pluralismo religioso», en *Derecho y opinión*, n.º 8, 2000, pp. 543-548.

<sup>4</sup> Artículo 1.1. CE. «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

<sup>5</sup> Artículo 1.3. «La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

<sup>6</sup> Como señala Castela: «En ausencia de una caracterización constitucional de la configuración del Estado, se le designa por la doctrina con fórmulas tales como «Estado plural» (Tierno Galván), «Estado autonómico» (Sánchez Agesta), «Estado regional» (Peces Barba), «Estado de las Autonomías» (Clavero Arévalo), «Estado federal unitario» (Ariño), «Estado unitario regional» (Fernández Rodríguez), «Estado semifederal, semirregional o semicentralizado» (Muñoz Machado), «Estado federo-regional» (G. Trujillo), «Estado autonómico con matices federalistas» (Entrena Cuesta), «Estado unitario con espíritu federalista» (Simón Tobalina), «Estado integral» (Herro Rodríguez de Miñón)», CASTELAO, Julio, «Sinopsis artículo 137 CE», en «<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=137&tipo=2>», consultado por última vez 30 de noviembre de 2017.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 4/1981, de 2 de febrero. «La Constitución (arts. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización –el Estado– para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución al decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan».

multinivel<sup>8</sup> de distribución del poder. En este punto son difíciles las interpretaciones del modelo. La propia CE parece identificar Administración Central con Estado contraponiendo éste a las CCAA. Esto genera grandes debates por parte de la doctrina constitucionalista<sup>9</sup> y una gran confusión a los que no están especializados en la materia<sup>10</sup>. No es nuestro objetivo calificar el modelo territorial. En cualquier caso, para que el modelo constitucional sea efectivo es preciso establecer las competencias de las diversas entidades.

Desde 1978 el desarrollo del Estado de las autonomías se ha ido configurando como un modelo prácticamente uniforme en el que las asimetrías iniciales en materia competencial se fueron limando, en la medida en que las CCAA fueron alcanzando unos techos competenciales prácticamente comunes. Nos encontramos con atribuciones que las distintas CCAA han tratado de blindar en la segunda generación de Estatutos de Autonomía.

A pesar de la falta de previsión en la cuestión autonómica por parte de la LOLR<sup>11</sup>, se ha producido, en nuestra materia, un amplio desarrollo normativo con implicación del factor religioso<sup>12</sup>. De esta manera, con la promulgación de la Constitución española no sólo cambiará la regulación de la cuestión religiosa, también lo hará el reparto de poderes propios de un Estado centralista y se multiplicarán los sujetos con competencia para producir normas jurídicas<sup>13</sup>. Es

---

<sup>8</sup> Para comprender el concepto del constitucionalismo multinivel, *vid.* GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda, FREIXES SANJUÁN, Teresa y ROVIRA VIÑAS, Antonio, *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales y Parlamentos regionales con competencias legislativas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

<sup>9</sup> ALZAGA, Óscar, *Derecho Político español según la Constitución de 1978. I. Constitución y fuentes del Derecho*, 6.ª ed., Ramón Areces, Madrid, 2016.

<sup>10</sup> Estas contradicciones, son fruto del proceso de elaboración de nuestra constitución y no son exclusivas del modelo territorial. Así encontramos, por ejemplo, el artículo 27 de nuestra norma suprema que favorece distintas interpretaciones. La búsqueda del consenso supuso una redacción que ha permitido, y permite, la elaboración de normas controvertidas e, incluso, opuestas. Aún hoy, y después de muchos esfuerzos políticos, no hemos conseguido el ansiado «pacto por la educación». En realidad, podríamos decir que todos los grandes debates sobre el tema tienen su raíz en la distinta manera de entender la relación entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Aquí no se agotan los ejemplos pero entendemos que resulta suficientemente ilustrativo de lo que deseamos expresar.

<sup>11</sup> Profundiza en la cuestión: MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, «La Ley Orgánica de Libertad Religiosa y las Comunidades Autónomas: la regulación autonómica de la libertad religiosa», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 26, 2010, pp. 359-404.

<sup>12</sup> A modo de compilación, *vid.* GARCÍA GARCÍA, Ricardo (dir.), *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas: Veinticinco años de su regulación jurídica*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008. Más trabajos en este sentido, *vid.* n.º 15.

<sup>13</sup> Evitamos aquí citar la expresión fuente por su ambigüedad, pues no pretendemos abrir un nuevo debate que podría ser objeto de otro artículo. Sobre la ambigüedad del concepto *vid.* DE CASTRO, Federico, *Derecho Civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1957, p. 64; ALBALADEJO, Manuel, *Derecho Civil I*, vol. I., José María Bosch, Barcelona, 1991, p. 75; MARÍN

cierto que la CE no incluyó entre las competencias de las CCAA la libertad religiosa sino que la reconoce como un derecho fundamental que limitará esa posibilidad, a priori. Su posterior desarrollo dejaba claro que era una competencia estatal. Esto es incontestable, los derechos fundamentales deben ser desarrollados por leyes orgánicas<sup>14</sup>. Es cierto, también, que el ejercicio de esa libertad implicó enseguida a las CCAA<sup>15</sup>: practicar actos de culto; recibir asistencia religiosa; conmemorar sus festividades; recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole; todos son claros ejemplos de situaciones en las que las CCAA se verán obligadas a tener en cuenta el factor religioso. En este sentido, hay diversos estudios en la disciplina eclesiástica que han, probado, suficientemente, la existencia de un Derecho eclesiástico autonómico<sup>16</sup>.

---

CASTÁN, Amaría Luisa, «Algunas consideraciones sobre la teoría de las fuentes del Derecho: una aproximación iuscomparatista», en *Libro homenaje al profesor Manuel Albaladejo García*, coord. por GONZÁLEZ PORRAS, José Manuel, MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando, vol. 2, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2004, pp. 3035-3060; Díez-PICAZO, Luis y GULLÓN, Antonio, *Instituciones del Derecho Civil*, vol. I, Tecnos, Madrid 1995.

<sup>14</sup> La ley orgánica recogida en el artículo 81 de la Constitución se define por su contenido y el procedimiento establecido para su aprobación. «En cuanto a lo primero, las materias reservadas a la ley orgánica son identificadas por el propio artículo 81 (desarrollo de derechos fundamentales y libertades públicas, Estatutos de Autonomía y régimen electoral general) o por otros preceptos de la Constitución a los que aquél remite, que pueden sintetizarse como normas reguladoras de los órganos constitucionales o de relevancia constitucional y del ejercicio de determinados derechos o de la configuración del Estado autonómico. Por lo que al procedimiento se refiere, además de la exigencia por el artículo 81.2 de aprobación por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, otros preceptos constitucionales introducen limitaciones procedimentales: no cabe en materia de ley orgánica la delegación legislativa en Comisión (75.3), la iniciativa legislativa popular (87.3), ni la aprobación por decreto-ley (artículo 86, que enumera con otra terminología materias similares a las contenidas en el artículo 81). La primera y la tercera limitaciones son simple consecuencia de la reserva de la aprobación final de las leyes orgánicas en favor del Pleno del Congreso de los Diputados, que ha de expresar su voluntad mediante una mayoría cualificada». GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., consultado el 15 de noviembre de 2017, «Sinopsis artículo 81 CE», en <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=81&tipo=2>>.

<sup>15</sup> Así se puede analizar en trabajos como: SEGLERS, Alex, *Libertad religiosa y estado autonómico*, Comares, Granada 2005; VENTO TORRES, Margarita, «La libertad e igualdad efectivas de los movimientos religiosos en el Estado Español y las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 47, n.º 128, 1990, pp. 215-224; la crónica anual de FERRER ORTIZ, Javier y LAINA GALLEGU, José María, «Legislación de las Comunidades Autónomas del Estado Español», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*; GARCÍA-PARDO GÓMEZ, David, «Desarrollo y aplicación por las Comunidades Autónomas de los Acuerdos de 1992 con las minorías religiosas», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 26, 2010, pp. 489-519; CASTRO JOVER, María Asunción, «Desarrollo y aplicación por las Comunidades Autónomas de los Acuerdos de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 26, 2010, pp. 461-488.

<sup>16</sup> Como reflejan REDONDO ANDRÉS, y LANUSSE ALCOVER, *algunos trabajos, antes de la consolidación del régimen autonómico, pusieron de manifiesto esta realidad*: MARTÍNEZ BLANCO, Antonio, «Hacia un Derecho Eclesiástico Autonómico», en *Anuario de Derecho Ecle-*

Durante todos estos años las CCAA han desarrollado sus estatutos de autonomía y han avanzado en el ejercicio de sus competencias. Entre tanto, el tercer pilar de las Administraciones Públicas territoriales (el nivel local de gobierno) permaneció olvidado en un segundo plano a lo largo de todo este proceso.<sup>17</sup>

Transcurridos casi cuarenta años desde la promulgación de la Constitución y teniendo presente el fenómeno descentralizador, es hora ya de destacar la aportación de los municipios en materia religiosa<sup>18</sup>. Por ello el presente artículo se centra en la realidad local. La proximidad hace que sean los municipios los «poderes públicos» más cercanos al ciudadano y, por ende, el ámbito en el que el individuo ejerce su libertad religiosa. Amparándonos en las competencias que el legislador atribuye a los ayuntamientos, dirigiremos nuestros esfuerzos a examinar si es posible y en qué modo los municipios pueden hacer efectivo el mandato constitucional de cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas. Para ello es preciso delimitar sus competencias, la incidencia del factor religioso en la gestión municipal y, por fin, establecer si resulta conforme a Derecho hacer efectiva la cooperación por parte de las entidades locales y, en su caso, el modo en que habrá de realizarse.

## 2. LOS PODERES PÚBLICOS Y LA COOPERACIÓN

Nuestro Derecho consagra la cooperación en materia religiosa como un deber de los poderes públicos. Distintos trabajos, que ya han visto la luz, me han permitido realizar un análisis de la cooperación en el ordenamiento jurídico español<sup>19</sup> y de ellos me sirvo para redactar estas líneas.

---

*siástico del Estado*, n.º 4, 1988, pp. 415-32; OLMOS ORTEGA, María Elena, *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1991; RUANO ESPINA, Lourdes, «Los Acuerdos o Convenios de cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas», en *Revista Española de Derecho Canónico*, n.º 53, 1996, pp. 157-87; DÍAZ MORENO, José María y GUZMÁN PÉREZ, Cristina, «Principios informadores de los Acuerdos entre la Iglesia católica de España y las Comunidades Autónomas», en *Estudios en homenaje al Profesor Martínez Valls*, I, Universidad de Alicante, Alicante, 2000, pp. 167-80. REDONDO ANDRÉS, María José y LANUSSE ALCOVER, Manuel, «Autonomía local y libertad religiosa (I): En torno a las relaciones Jurídicas de las entidades locales con las confesiones religiosas, con especial referencia a la situación actual en la Comunidad Valenciana», en *El Consultor*, n.º 20, 30 de octubre de 2005, pp. 3319-3340.

<sup>17</sup> PEDRAJA CHAPARRO, Francisco y SUÁREZ PANDIELLO, Javier, «Arquitectura de sistema descentralizado en España: comunidades autónomas y corporaciones locales», en *Papeles de Economía española*, n.º 143, 2015, pp. 15-27.

<sup>18</sup> REDONDO ANDRÉS, María José y LANUSSE ALCOVER, Francisco, «Autonomía local...», *op. cit.* p. 3321.

<sup>19</sup> Presento un desarrollo más extenso *vid.* RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «Repensando el artículo 16.3. C. E.: la nueva cooperación y el pluralismo religioso», en *Revista General de De-*

En un ejercicio extraordinario de generosidad política, el constituyente realizó en el texto de 1978 una propuesta que permitió establecer las premisas que ayudaron a superar lo que conocemos como «la cuestión religiosa en España»<sup>20</sup>. Se creó un nuevo orden jurídico<sup>21</sup> basado en distintos pilares fundamentales: neutralidad, separación y libertad religiosa<sup>22</sup>. En materia de relaciones Iglesia-Estado, nuestra historia dejaba en herencia un anclaje concordatario, fruto de la confesionalidad estatal, que ha predefinido unas líneas de fuerza para el tratamiento de las relaciones de los poderes públicos con la Iglesia católica primero y con otras confesiones después. Para que la solución elegida resultara duradera fue imprescindible no generar sensación de ruptura total y, por tanto, era preciso tener en cuenta los compromisos adquiridos<sup>23</sup>. Este ejercicio negociador condicionaría el modelo que aún estamos desarrollando. El tenor del texto constitucional hace posible que al aparecer la pluralidad religiosa el modelo pueda aplicarse a otros sujetos. La solución al diálogo inexcusable entre éstos y los poderes públicos se encuentra en el artículo 16.3.

---

*recho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 42, 2016; RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «Evolución y vigencia del principio de cooperación entre el Estado y las confesiones religiosas», en *Derecho Canónico en tiempos de cambio: actas de las XXX Jornadas de Actualidad Canónica*, coord. por OTADUY GUERÍN, Jorge, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 109-124; RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «La libertad religiosa en el marco de las relaciones Iglesia-Estado. La cooperación: del concordato al sistema de acuerdos», en *Iglesia, laicidad y libertad religiosa en la España de hoy*, coord. por GARCÍA MAESTRO, Juan Pablo, Universidad Pontificia de Salamanca, 2010, pp. 33-46.

<sup>20</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, n.º 2, p. 324.

<sup>21</sup> Se ha señalado que el análisis del Derecho eclesiástico español debe centrarse en el análisis de la Constitución de 1978, ya que el cambio político que supone «dota de mayor complejidad al Derecho Eclesiástico del Estado, que adquiere entidad a medida que la sujeción del Estado se aminora, tal y como certeramente observó Ruffini» (REINA, Víctor, y REINA, Antonio, *Lecciones de Derecho Eclesiástico*, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona 1983, p. 247). Martínez Torrón sitúa, en la aparición del texto constitucional, no el origen, sino un «despegue» de la doctrina eclesiasticista española (MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, *Religión, Derecho y sociedad*, Comares, Granada 1999, p. 37). Lombardía considera que «Una excesiva insistencia en la consideración constitucional y en la soberanía del Estado puede constituir un obstáculo cara a un despliegue verdaderamente actual de la ciencia del Derecho eclesiástico que, a mi juicio, debe tener más en cuenta la tutela de la libertad religiosa en el ecuador de las declaraciones para la protección de los Derechos Humanos» (LOMBARDÍA, Pedro, «La relación entre el Derecho canónico y el Derecho eclesiástico», en *Ius Canonicum*, 1982, p. 16. Martínez Torrón habla simplemente de «un nuevo enfoque», o de «el proceso de reconstrucción –y no de construcción– que se ha llevado a cabo en la regulación del hecho religioso...» (MARTÍNEZ TORRÓN, Javier, *Religión, Derecho...*), *op. cit.*, p. 147.

<sup>22</sup> Impregnados por la cooperación.

<sup>23</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «Estado y religión: la calificación del modelo español», en *Revista catalana de dret public*, n.º 33, 2006, pp. 15-42.

La premisa con la que comienza el tercer apartado del artículo 16 deberá impregnar todo el marco jurídico de las relaciones Estado-Confesiones. «Ninguna confesión tendrá carácter estatal». Con esta afirmación España queda identificada como un país laico o aconfesional. El texto prosigue con un primer mandato para los poderes públicos: tener en cuenta las creencias de la sociedad española<sup>24</sup> y termina instando a esos poderes a mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas.

Con frecuencia la doctrina ha realizado una exégesis del artículo orientada al estudio de la separación Iglesia-Estado (laicidad o aconfesionalidad estatales) y la cooperación. En pocas ocasiones se ha centrado en la obligación de los poderes públicos de tener en cuenta las creencias de la sociedad española salvo para relacionarla con el principio de cooperación<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> El mismo artículo 16, en su párrafo segundo, establece que «nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias»; esto implica que los poderes públicos difícilmente podrán conocer las creencias de sus ciudadanos. Ferreiro señala que en «la prohibición de obligar a declarar sobre las creencias, expresada primero en el artículo 16.2 CE y, posteriormente, en el artículo 2 de la LOLR, según Ibán, subyacen dos razones. La primera, “el reconocimiento de que la opción religiosa pertenece a la esfera más íntima del individuo, y que, en consecuencia sólo a él corresponde decidir si la desea hacer pública o no”. El segundo motivo por el que la Carta Magna y la LOLR formularon de forma expresa esta interdicción descansa, según este autor, en el deseo de ofrecer una garantía adicional al principio de igualdad de los españoles ante la ley, plasmado en el artículo 14 de nuestra Constitución. Esto es, se trataría de una especificación de la genérica prohibición de discriminar “por razón de... religión”, proclamada en el artículo 14 de la Constitución» (FERREIRO GALGUERA, Juan, «El derecho a no declarar las creencias: reflexiones a la luz de la jurisprudencia reciente y de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación», en *Revista de Derecho Político*, n.º 61, 2004, p. 79). En este sentido, *vid.* IBÁN, Iván, PRIETO, Luís, y MOTILLA, Agustín, *Derecho Eclesiástico*, McGraw-Hill, Aravaca, 1997, p. 107

<sup>25</sup> VV. AA., *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad. Actas del Simposio hispano-alemán organizado por las Universidades Pontificias de Comillas y Salamanca*, Madrid, 13-15 de marzo, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 1978; VV. AA., *Constitución y Acuerdos Iglesia-Estado. Actas del II Simposio Hispano-Alemán*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1988; VV. AA., *Acuerdos Iglesia-Estado español en el último decenio*, Asociación de Canonistas Españoles, Bosch, Barcelona, 1987; VV. AA., *Laicidad, cooperación y sistema de Acuerdos*, Madrid, 1997; CELADOR ANGÓN, Oscar, «Principio de igualdad y técnicas de relación entre ordenamientos jurídicos», en *Ius Canonicum*, v. 39, n.º Extra I (Ejemplar dedicado a: *Escritos en honor de Javier Hervada*, 1999), pp. 999-1008; CORRAL, Carlos y ECHEVERRÍA, Lamberto, *Los Acuerdos entre la Iglesia y España*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid 1980; CONTRERAS MAZARÍO, José María y CELADOR ANGÓN, Oscar, «Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate», Documento de trabajo 70/2005, Fundación Alternativas, Madrid, 2005, p. 18; CONTRERAS MAZARÍO, José María, «La libertad de conciencia y la función promocional del Estado en la ley orgánica de libertad religiosa», en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, vol. 0 (2000), pp. 135-173; FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, Ana, *Estado y confesiones religiosas, un nuevo modelo de relación: (los pactos con las confesiones: leyes 24,25 y 26 de 1992)*, Civitas, Madrid, 1995; DÍAZ MORENO, José María, «Los Acuerdos entre la Santa Sede y el Estado Español de 1979», en *Moralia: Revista de Ciencias Morales*, 2005 oct.-dic., XXVIII (108), pp. 475-502; FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, «Principio de igualdad y técnica de cooperación», en *La Ley*, 1983-2, pp. 79-80; FERNÁNDEZ-CORONADO Ana, «Acuerdos de Cooperación con las Confesiones Religiosas», en *Enciclopedia Ju-*



Nosotros pensamos que en el 16.3. se encuentran dos mandatos distintos y que su interrelación debe realizarse de una manera cuidadosa, si queremos evitar que la interpretación que hagamos del precepto sea contraria a la Norma Suprema.

---

*ridica Básica*, Cívitas, Madrid, 1994, pp. 215-219; FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, «Sistema de relación Estado-Confesiones Religiosas», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Cívitas, Madrid 1994, pp. 6243-6247; IBÁN, Iván, «Rapporti tra Stato e Chiesa in Spagna», en *Studi sui Rapporti tra la Chiesa e gli Stati*, Cedam, Padova, 1989, pp. 51-67; IBÁN, Iván, «Concordats in the European Union: a Relic From the Pastor a Valid Instrument for the XXI Century?», en *Canon Law Consultation and Consolation. Monsignor W. Onclin Chair 2003*, Faculteit Kerkelijk Recht Katholic Universiteit Leuven, Vitgverij Peeters, Leuven 2003, pp. 99-157; LEÓN BENÍTEZ, María Reyes y LEAL ADORNA, María del Mar, «El artículo 16.3 de la Constitución y el principio de cooperación: base de los acuerdos con las confesiones minoritarias, en Derecho constitucional para el siglo XXI», en Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, coord. por CARRASCO DURÁN, Manuel, PÉREZ ROYO, Francisco Javier, URÍAS MARTÍNEZ, Javier; TEROL BECERRA, Manuel José, vol. 2, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 4877-4893; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, «El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamento, alcances y límites» en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. 5, 1989, pp. 69-101; LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, «Secularización y relación concordataria», en *Proceso de secularización y laicidad. Homenaje a Don Fernando de los Ríos*, Universidad Carlos III de Madrid 1999, Madrid 2001, pp. 229-261; MANTECÓN SANCHO, Joaquín, *Los Acuerdos del Estado con las Confesiones Acatólicas*, Universidad de Jaén 1995; MARTÍNEZ TORRÓN Javier, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Comares, Granada 1994; MOTILLA DE LA CALLE, Agustín, *Los Acuerdos entre el Estado y las Confesiones religiosas en el Derecho español*, Bosch, Barcelona, 1985; NAVARRO VALLS, Rafael, «El principio de cooperación y la laicidad del Estado» en Estado y religión en la Constitución Española y en la Constitución Europea: Actas del Seminario Internacional Complutense celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 14 de mayo de 2004», coord. por MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier, Comares, Granada, 2006, pp. 31-42; OTADUY GUERÍN, Jorge, «Los proyectos de acuerdo de cooperación con las iglesias evangélicas y las comunidades israelitas», en *Estudios eclesiásticos*, vol. 66, n.º 257, 1991, pp. 205-221; REINA, Víctor, *Los Acuerdos concordatarios españoles y la revisión del Concordato italiano*, Universidad de Barcelona 1980; RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, *Los Convenios entre las Administraciones públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica, Pamplona 2003; VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, José María (ed.), *Los Concordatos: pasado y futuro*, Comares, Granada 2004; SOUTO, José Antonio, «La laicidad en la Constitución de 1978», en Estado y religión: proceso de secularización y laicidad, homenaje a don Fernando de los Ríos, Universidad Carlos III de Madrid 1999, p. 226; SOUTO PAZ, José Antonio, «Mecanismos de colaboración entre el Estado y las Confesiones religiosas», en Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado Barcelona 1994, coord. por REINA BERNÁLDEZ, Víctor - FÉLIX BALLESTA, María Ángeles, Marcial Pons, Madrid 1996, pp. 307-355; SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «Estado y religión: la calificación del modelo español», en *Revista catalana de dret públic*, n.º 33, 2006, pp. 15-42; SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «Individuo, grupos, confesiones en el sistema democrático español», en *Religión, religiones, identidad, identidades, minorías. Actas del V Simposio Nacional de la Sociedad Española de Ciencias de la Religiones*, Valencia 2002, pp. 7-24; SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «La recuperación del modelo constitucional. La cuestión religiosa a los veinticinco años de la Constitución», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, 2, 2002, pp. 313-348; SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «El fenómeno religioso en la nueva Constitución española» (en colaboración con LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio), en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 62 (1980), pp. 7-34. Sirvan estas notas a modo de simple muestra.

---

En cierto que la redacción del segundo inciso del artículo 16.3. nos podría hacer pensar que el constituyente hace derivar el principio de cooperación de un criterio cuantitativo<sup>26</sup>. Pero esto no es exactamente así, no puede serlo. Al menos no de manera única. El texto alude, en primer lugar, al componente sociológico –que no social– de las creencias religiosas y a continuación insta a los poderes públicos a mantener relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones. Esto se puede interpretar de distintas maneras. No resulta descabellado atender a criterios numéricos, siempre que no convirtamos el número en el reconocimiento de una confesionalidad sociológica. En ese caso, estaríamos facultando a los poderes públicos para establecer un sistema de privilegio para alguna confesión.

En ocasiones se ha interpretado el mandato constitucional *como una disposición básica del ordenamiento eclesiástico español que proclama la relevancia específica del fenómeno social religioso*<sup>27</sup>. En este punto es preciso recordar que toda exégesis de la CE debe ajustarse al resto de principios constitucionales, dado que la constitución actúa como contenido y límite a la vez. Si confundimos la importancia que concede el 16.3. a los cambios sociales en cuestión de creencias con una confesionalidad sociológica de corte decimonónico, el mandato vulneraría la laicidad reconocida en el primer inciso del artículo. Por otra parte, entender, en el mandato constitucional, un reconocimiento «social» de lo religioso que vincule directamente la libertad religiosa con su ejercicio colectivo, se apartaría del principio de personalismo<sup>28</sup> y supondría una redundancia con la cooperación enunciada a continuación.

En nuestra opinión, el precepto tiene dos mandatos con dos objetivos distintos: *tener en cuenta las creencias de la sociedad* y, en segundo lugar, el de la cooperación con las confesiones religiosas. El primero, orientado a la protección de las creencias desde una perspectiva sociológica, no implica adhesión o juicio de valor respecto de las creencias o las confesiones religiosas sino

---

<sup>26</sup> Señalan Llamazares Fernández y Suárez Pertierra que «el reconocimiento del sustrato sociológico, por parte de los poderes públicos, no implica por sí mismo compromiso alguno con respecto de los grupos confesionales en cuanto tales» (LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, y SUÁREZ-PERTIERRA, Gustavo, «El fenómeno religioso...», *op. cit.*, pp. 29-33).

<sup>27</sup> LÓPEZ ALARCÓN, Mariano, «Actitud del Estado ante el factor religioso», en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. V, 2008, p. 64.

<sup>28</sup> Llamazares Fernández reconoce que la Constitución debe girar en torno a la persona y su dignidad, debe ser «el centro». Establece el autor que «La dignidad de la persona está en la coherencia con la percepción de sí mismo y de su entorno de las actitudes y conductas respecto de él. Justamente para hacer posible y facilitar esa coherencia y, por tanto, esa dignidad, se reconocen, respetan, protegen y fomentan los derechos fundamentales que por eso mismo son inseparables (inalienables) de la persona» (LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, «Derecho a la libertad de conciencia...», *op. cit.* p. 225).

respecto de los ciudadanos y su conciencia. No es «el fenómeno religioso» lo que se protege especialmente sino a los ciudadanos y sus credos. No es lo mismo y trataré de explicarme. Reconocer la cooperación como un derecho de las confesiones sería tanto como asumir que el Estado puede observar una posición interesada y favorable al fenómeno religioso que los poderes públicos estarán obligados a respetar y promover<sup>29</sup>. Encontramos que ésta no es la mejor interpretación por dos razones: si el constituyente hubiera querido decir eso, lo hubiera hecho y, por otro lado, el artículo obliga a los poderes públicos a tener en cuenta *las creencias*, no el factor religioso. Las creencias no son uniformes, son mutables y dependen de la voluntad y profesión de fe de los ciudadanos, en tanto que el factor religioso es algo que podría ser considerado un factor constante y que existe independientemente de la adhesión a una fe concreta por parte de los individuos. Si esto fuera así, aunque ningún ciudadano tuviera creencias religiosas el Estado tendría que tener en cuenta el factor religioso. Llegados a este punto es fácil comprobar que, en ese supuesto, precisamente, lo que se estaría haciendo es no tener en cuenta las creencias de la sociedad<sup>30</sup>. Por otra parte, juzgar como positivo el factor religioso y afirmar que debe ser promovido por los poderes públicos es una toma de posición que estaría vulnerando la neutralidad y, por ende, la laicidad estatal.

Lo que sin duda debe promover el Estado es la libertad religiosa de los individuos<sup>31</sup>. En este sentido, la Constitución busca, con este mandato, un refuerzo al reconocimiento del derecho reconocido en el 16.1, para evitar así una laicidad al modo francés. Entender que se trata de promover lo religioso, por encima de otros valores, entraña no pocos problemas si queremos realizar una interpretación armónica con el principio de igualdad. La religión no tiene el monopolio en cuestiones de conciencia, el ciudadano tiene derecho a creer en aquello que prefiera o a no creer en nada<sup>32</sup>. Por otro lado, como acabamos de apuntar, quedaría vulnerada la aconfesionalidad estatal que supone, la separación entre el Estado y las confesiones religiosas, en tanto que la comunidad tiene unos valores propios y seculares entre los que no se encuentra la protec-

---

<sup>29</sup> *Op. cit. ut supra.*

<sup>30</sup> Soy consciente de lo extremo que resulta el ejemplo, pero creo que es adecuado para poner de manifiesto lo que supone una interpretación en ese sentido.

<sup>31</sup> *Artículo 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

<sup>32</sup> RUFFINI, Francesco, «La Libertad Religiosa. Storia dell' Idea», Giuffrè, Milano, 1991, p. 11.

ción de la religión y el fomento de la misma como fin, debiendo ser éste la promoción de la libertad de los individuos<sup>33</sup>.

Efectivamente, como he señalado en otras ocasiones, la formulación del artículo 16.3 de nuestra Constitución debe entenderse como cautela para evitar que la laicidad devenga laicismo. Creemos que, de no ser ésta la intención del artículo 16.3, el artículo resultaría redundante con lo dispuesto en el 9.2. de la Constitución.<sup>34</sup> Se trata de una actitud activa y de promoción de la libertad religiosa de los individuos<sup>35</sup>, algo que dista mucho de la inhibición o prevención en el control que realizan sistemas como el francés.<sup>36</sup> En el fondo obliga a reconocer la dimensión religiosa de los individuos<sup>37</sup>. Y, por otra parte, bajo ningún concepto podemos interpretar el 16.3. como sustentador del reconocimiento soterrado de una pluriconfesionalidad estatal<sup>38</sup>.

Ya hemos dicho que no es posible entender este requisito de un modo estrictamente cuantitativo. Esto haría depender el ejercicio de un derecho fundamental de la profesión de una fe u otra y, en concreto, de lo numerosa que sea la confesión religiosa a la que el ciudadano pertenezca. Quedaría configurado un modelo incompatible con la interpretación del TC del artículo 16.3<sup>39</sup>. El reconocimiento de las creencias religiosas de la sociedad española por parte de los poderes públicos no debe suponer compromiso alguno con respecto de los grupos confesionales en cuanto tales. No parece aventurado concluir que, con este reconocimiento de las creencias de la sociedad española, lo que pretende

---

<sup>33</sup> IBÁN, Iván, «Principios constitucionales del Derecho español», en IBÁN, Iván, PRIETO SAN-CHÍS, Luís, en *Lecciones...*, *op. cit.* p. 130.

<sup>34</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Derecho de la libertad...*, *op. cit.* p. 266.

<sup>35</sup> CONTRERAS MAZARÍO, José María, *La libertad de conciencia...*, *op. cit.*, pp. 135-173.

<sup>36</sup> SOUTO PAZ, José Antonio, «La transición política en España y la cuestión religiosa», OLIR, Barcelona, p. 10.

<sup>37</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, y SUÁREZ-PERTIERRA, Gustavo, «El fenómeno religioso...», *op. cit.*, pp. 29-33. En este sentido, CONTRERAS MAZARÍO, José María y CELADOR ANTÓN, Oscar, «Estatuto de laicidad...», *op. cit.*, p. 18, y MURILLO MUÑOZ, Mercedes, «La eficacia constitutiva de la inscripción en el Registro de entidades religiosas», en *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, n.º 0, pp. 201-228.

<sup>38</sup> LÓPEZ ALARCÓN, Mariano, «Actitud del Estado...», *op. cit.*, pp. 65-66. En este sentido, IBÁN, Iván, «Grupos confesionales atípicos en el Derecho Eclesiástico español», en VV. AA., *Estudios de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico, en homenaje al profesor Maldonado*, Universidad Complutense de Madrid, 1983, p. 299.

<sup>39</sup> Así pues, el artículo 16.3 CE recoge, por su parte, el principio de neutralidad religiosa aunque si bien se trata de una neutralidad complementada con dos mandatos a los poderes públicos: tener en cuenta «las creencias religiosas de la sociedad española» y mantener «relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones». STC 177/1996, de 11 de noviembre; 128/2001, de 4 de junio de 2001; 46/2001, de 15 de febrero; 154/2002, de 18 de julio; 101/2004, de 2 de junio; 38/2007, de 15 de febrero; 128/2007, de 4 de junio.

la constitución es una adaptación dinámica al mapa de las creencias y cuantas modificaciones pueda experimentar.

El segundo mandato que recoge el precepto es el de cooperación, que debe entenderse como un complemento que nuestro ordenamiento otorga a la laicidad<sup>40</sup>. El hecho de que ninguna confesión tenga carácter estatal no puede suponer indiferencia por parte de los poderes públicos. Por ello, y para evitar la marginación y aislamiento de las creencias, la Constitución insta a que sean tenidas en cuenta. De esta manera, el mandato de atender a las creencias de la sociedad española se encuentra reforzado con el de cooperación. Así, y como ya hemos puesto de manifiesto, el 16.3 convierte al sistema en un modelo de «laicidad positiva». Es cierto que la cooperación ha tenido algunos condicionantes históricos: la tradición confesional y la figura del concordato. El resultado de todo ello era lógico: la forma de relación entre la Iglesia y el Estado ha sido una suerte de concordato –ahora acuerdos– y, como fruto de la libertad y la igualdad, se mantienen relaciones del mismo corte con otras confesiones religiosas<sup>41</sup>. Si bien es cierto que hasta ahora ésta ha sido la opción elegida no tiene por qué serlo siempre. El surgimiento de distintas creencias, los condicionantes propios de una sociedad multicultural, y el desarrollo del Estado descentralizado, deben dar paso a nuevos planteamientos.

### 3. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

Como decíamos en la introducción, España se organiza territorialmente en municipios, provincias y CCAA<sup>42</sup> y, como ya hemos avanzado, nuestro trabajo se va a centrar en la cooperación de las confesiones religiosas con los ayuntamientos. Para ello, y después de una explicación somera de lo que entendemos

---

<sup>40</sup> Fernández-Coronado opina que «las relaciones de cooperación con las confesiones religiosas del artículo 16.3 han de entenderse en el sentido de relaciones de grupo, esto es, relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en tanto que entes religiosos dotados de personalidad jurídica propia». La autora señala que la cooperación no es un principio como el de la libertad de conciencia, sino una técnica que utiliza el Estado para cumplir con el mandato constitucional (FERNÁNDEZ CORONADO, A., «Principio de igualdad», *op. cit.*, pp.79-80).

<sup>41</sup> De esta manera la cooperación estaría de algún modo lastrada, porque en origen se intenta aplicar a un Estado no confesional criterios sociológicos más acordes con los sistemas confesionales; *vid.* FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multirreligiosa», en NAVARRO, Rafael, MANTECÓN, Joaquín y MARTÍNEZ-TORRÓN, Javier (coords.), *La libertad religiosa en su regulación legal. La ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Iustel, Madrid, 2009, p. 685.

<sup>42</sup> Artículo 137. *El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.*

por cooperación, se impone como obligatorio delimitar las competencias de los municipios para fijar su relación, si la hay, con el factor religioso.

Es una confusión habitual la de identificar municipio y ayuntamiento. Esto ocurre porque la autonomía local es una autonomía administrativa y no política. El gobierno y la administración municipales corresponden, en la mayoría de los supuestos,<sup>43</sup> al ayuntamiento que es órgano político-administrativo del municipio. El municipio es una entidad local que se compone de un territorio, donde vive una población, que dispone de un sistema de gobierno democrático, y el Ayuntamiento es su órgano de gobierno. Por tanto, y cuando procedamos al estudio de las competencias, podemos afirmar que corresponden a los municipios y son ejercidas por los ayuntamientos y serán éstos últimos los que, en el ejercicio de su función, podrán hacer efectivo el principio de cooperación a nivel local.

El municipio es, según el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRG)<sup>44</sup>, el marco por excelencia de la convivencia civil. En este sentido, es cierto que en España el progreso y el equilibrio social han estado asociados al esplendor de la vida urbana y la prosperidad municipal. La misma ley reconoce al municipio como entidad básica de la organización territorial del Estado, y lo señala como el cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las colectividades que lo integran. Así lo hace el texto de 1978 siguiendo la tradición constitucional<sup>45</sup>. Después de la reforma del artículo 135 de la CE queda consagrada la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. La aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, exigiría nuevas adaptaciones de la normativa básica para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. En este sentido, la reforma de 2013 pretendió, entre otras cosas, clarificar las competencias municipales

---

<sup>43</sup> «La organización municipal tiene las siguientes variantes: el Ayuntamiento; el Concejo Abierto (es decir, aquellos Municipios que tengan menos de 100 habitantes y aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración); las Áreas Metropolitanas (integradas por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales); las Grandes Ciudades (municipios de grandes dimensiones) y otras entidades creadas por las Comunidades Autónomas» (AIZPUERU SEGURA, Ana, «Ayuntamiento», en *Enciclopedia Jurídica*, La Ley, Madrid, 2009, pp. 1450-1455).

<sup>44</sup> Modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>45</sup> BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Ángel, «El régimen local español», en *Manual de la Administración local*, La Ley, Madrid, 2006, pp. 40 y ss.

para evitar duplicidades con las de otras Administraciones, de forma que se hiciera efectivo el principio «una Administración una competencia», y racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios señalados, de tal manera que se garantizase un control financiero y presupuestario más riguroso favoreciendo la iniciativa económica privada<sup>46</sup>.

Hasta 2013, como señala Souvirón<sup>47</sup>, las competencias de los entes quedan divididas entre competencias propias y delegadas. Éstas se ejercerán según se establezca en la delegación, en tanto que las primeras se deben ejercer en régimen de autonomía, propia responsabilidad y coordinación con las demás Administraciones Públicas. Los municipios ejercerán sus competencias en las materias enumeradas por el artículo 25.2 LBRL, los llamados servicios mínimos que especifica el artículo 26 LBRL y las competencias que deleguen en ellos la Administración del Estado, la de las CCAA u otras entidades locales. Los municipios podían, además, «realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, sanidad y la protección del medio ambiente». Esto resultaba determinante en nuestra materia toda vez que «el ámbito competencial de los municipios quedaba así abierto a nuevas competencias». La reforma pretende reducir esa diversidad competencial<sup>48</sup>. Desde 2013 los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en el artículo 25. Esto implica que los ayuntamientos ya no cuentan con una habilitación general para establecer las necesidades según su criterio, lo cual puede provocar, a su vez y según De Diego, «un recorte importante en el catálogo competencial y, por ende, al principio de autonomía municipal»<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> SOUVIRON MORENILLA, José María, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», en *Cuadernos de Derecho Local* (QDL), n.º 34, febrero de 2014, pp. 80-97. En idéntico sentido: DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias», en <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>>, consultado el 18 de noviembre de 2017.

<sup>47</sup> Op. cit. ut supra, p. 43.

<sup>48</sup> «Entre otras razones, porque en aquella podría estar la raíz de un excesivo gasto público en el ámbito local» (SOUVIRON MORENILLA, José María, «Competencias propias...», *op. cit.*, pp. 42 y ss.).

<sup>49</sup> DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias», en <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>>, consultado el 18 de noviembre de 2017.

Con anterioridad a la Ley 27/2013 el sistema competencial de los municipios era un modelo exageradamente complejo, mediante el que la responsabilidad de las entidades locales quedaba completamente diluida y producía una enorme confusión con los ámbitos competenciales de otras Administraciones. Ahora se encuentran delimitadas con claridad las competencias propias de los municipios y se elimina el posible solapamiento que producía el «carácter abierto de su anterior redacción»<sup>50</sup>. En la actualidad los ayuntamientos ya no encuentran entre sus competencias algunas que sí tenían previamente: «materiales»; «defensa de usuarios y consumidores»; «participación en la gestión de la atención primaria de salud». Otras competencias quedan ahora algo limitadas, así la «prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social» y las competencias en materia de enseñanza. A grandes rasgos, las competencias propias de los ayuntamientos permanecen después de la reforma.

Teniendo en cuenta que los municipios únicamente podrán ejercer «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación» cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración, debemos fijarnos en ellas para determinar cuáles serán las atribuciones que precisarán de la cooperación para hacer efectiva la libertad religiosa de los ciudadanos.

El artículo 25, aunque a primera vista parece repetir el antiguo contenido del artículo 25.1 LBRL, elimina el carácter abierto del ámbito competencial de los municipios y establece una relación de materias clara. En la actualidad, las competencias de los ayuntamientos son las siguientes: *urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; protección y gestión del Patrimonio histórico; promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera; conservación y rehabilitación de la edificación; medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas; abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad; evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios; tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad; transporte colectivo urbano; información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local; ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio*

---

<sup>50</sup> SOUVIRÓN MORENILLA, José María, «Competencias propias...», *op. cit.*, p. 42.



*ambulante; protección de la salubridad pública; cementerios y actividades funerarias; promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre; promoción de la cultura y equipamientos culturales; participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes; la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial; y la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

De todas ellas, y a salvo de encontrar vínculos posteriores por circunstancias concretas, el Observatorio del Pluralismo religioso en España distingue entre aquéllas que tienen relación directa con la libertad religiosa y las que se ven afectadas, indirectamente, por la presencia del elemento religioso. Entre las primeras señala las siguientes: ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; cementerios y servicios funerarios; y la participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, así como la intervención en sus órganos de gestión y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. En este sentido, vemos que desaparece de la lista la competencia sobre mataderos que, con la nueva redacción, corresponde a las CCAA. Como competencias en las que puede intervenir el factor religioso alude a: la participación de las Corporaciones Locales en la gestión de la atención primaria; los servicios sociales, la seguridad en los lugares públicos; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre y turismo; y el reconocimiento de las entidades religiosas y su participación en la vida del municipio<sup>51</sup>.

#### 4. LA LIBERTAD RELIGIOSA Y LOS AYUNTAMIENTOS

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, suscrita por 176 municipios españoles<sup>52</sup>, además de enunciar el principio de

---

<sup>51</sup> Guía del Pluralismo Religioso en España.

<sup>52</sup> 0. Abrera 1. Aiguafreda 2. Alcalá de Henares 3. Alcobendas 4. Alella 5. Almería 6. Argenton 7. Arenys de Mar 8. Arenys de Munt 9. Badalona 10. Badia del Vallès 11. Bagà 12. Balsareny 13. Barbera del Vallès 14. Barcelona 15. Begues 16. Berga 17. Cabrera de Mar 18. Cabrils 19. Caldes d'Estrac 20. Callús 21. Calonge de Segarra 22. Canet de Mar 23. Capellades 24. Cardedeu

laicidad, reconoce como derecho de la ciudadanía la libertad de conciencia, pero no se queda ahí.

En ella se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a ejercer su libertad cultural, lingüística y religiosa. Y establece la obligación de las autoridades municipales de garantizar la libertad de conciencia y la libertad religiosa individual y colectiva a todos los ciudadanos. Esto recuerda al mandato del artículo 16.3. que ya hemos analizado. Esta tarea les está encomendada «dentro de los límites de la legislación nacional». En el Derecho español esos límites quedan determinados en el ámbito competencial que acabamos de describir. Como en la CE la obligación de los municipios no se agota en una mera garantía, las autoridades municipales deben tomar todas las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos. Las entidades locales deben fomentar la tolerancia mutua entre creyentes y no creyentes, así como entre las diversas comunidades

---

25. Castellar de n'Hug 26. Castellar del Vallès 27. Castellbelli i el Vilar 28. Castellbisbal 29. Castellcir 30. Castelldefels 31. Castellfollit del Boix 32. Castellerçol 33. Centelles 34. Cerdanyola 35. Cerdanyola del Vallès 36. Collbató 37. Copons 38. Córdoba 39. Cornellà de Llobregat 40. Corvera de Asturias 41. Cubelles 42. Donostia-San Sebastian 43. El Bruc 44. El Brull 45. El Papiol 46. Esparreguera 47. Esplugues De Llobregat 48. Figaró-Montmany 49. Figueres 50. Franqueses del Vallès 51. Gavà 52. Gelida 53. Gernika-Lumo 54. Gijón 55. Girona 56. Gironella 57. Granera 58. Granollers 59. Guardiola de Beruedà 60. Igualada 61. Irún 62. Jerez de la Frontera 63. La Llagosta 64. L'Esquirol 65. La Garriga 66. L'Ametlla del Vallès 67. Las Casas De San Juan 68. Laviana 69. Les Masies de Roda 70. Lluçà 72. Lebrija 73. L'Hospitalet de Llobregat 74. Lleida 75. Logroño 76. Madrid 77. Manlleu 78. Manresa 79. Martorell Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad Lista de ciudades signatarias de 2014 3 80. Masquefa 81. Matadepera 82. Mataró 83. Mediona 84. Molins de Rei 85. Mollet de Vallès 86. Monistrol de Calders 87. Monistrol de Montserrat 88. Montcada i Reixac 89. Montmajor 90. Montmeló 91. Montornès del Vallès 92. Móstoles 93. Muntanyola 94. Navarces 95. Navàs 96. Òdena 97. Olesa de Bonesvalls 98. Olivella 99. Òrrius 100. Olot 101. Pallejà 102. Palma de Mallorca 103. Parets del Vallès 104. Piera 105. Pineda de Mar 106. Polinyà 107. Prats de Lluçanès 108. Premià de Dalt 109. Premià de Mar 110. Puig-Reig 111. Reus 112. Ripollet 100. Rubí 113. Sabadell 114. Sallent 115. Sant Adrià de Besòs 116. Sant Andreu de la Barca 117. Sant Bartomeu del Grau 118. Sant Boi de Llobregat 119. Sant Climent de Llobregat 120. Sant Cugat del Vallès 121. Sant Cugat Sescarrigues 122. Sant Esteve de Palautordera 123. Sant Esteve Sesroviros 124. Sant Feliu de Codines 125. Sant Feliu de Llobregat 126. Sant Feliu Sesserra 127. Sant Fruitós de Bages 128. Sant Hipòlit de Voltregà 129. Sant Iscle de Villalta 130. Sant Julià de Cerdanyola 131. Sant Joan Despi 132. Sant Joan de Vilatorrada 133. Sant Llorenç d'Hortons 134. Sant Mateu de Bages 135. Sant Pere de Ribes 136. Sant Pere de Riudebitlles 137. Sant Quirze del Vallès 138. Sant Sadurní d'Anoia 139. Sant Vicenç de Castellet 140. Sant Vicenç de Montalt 141. Santa Cecília de Voltregà 142. Santa Coloma de Gramenet 143. Santa Cruz De Tenerife 144. Santa Eulàlia de Ronçana 145. Santa Margarida de Montbui 146. Santa Maria de Corcó 147. Santa Maria de Palautordera 148. Santa Perpètua de Mogoda 149. Santiago De Compostela 150. Sentmenat 151. Seva 152. Sevilla 153. Sitges 154. Sùria 155. Tagamanent 156. Tarragona 157. Terrassa 158. Tiana 159. Torrelavit 160. Torrelles de Llobregat 161. Utrera 162. Valencia 163. Vallbona d'Anoia 164. Vallirana 165. Vallromanes 166. Vic 167. Viladecans 168. Vilafranca del Penedès 169. Vilanova d'Anoia 170. Vilanova del Camí 171. Vilanova i la Geltrú 172. Vilassar de Dalt 173. Vilassar de Mar 174. Vilobí del Penedès 175. Vitoria-Gasteiz.

religiosas. Merece la pena dedicar unas líneas a explicar la promoción de la tolerancia que recoge la Carta.

Se ha dicho que «la utilización del término «tolerancia» no parece adecuada, ya que viene a significar permitir una cosa sin consentirla expresamente<sup>53</sup>». Sin embargo, en nuestra opinión, las connotaciones negativas de la tolerancia desaparecen cuando se da entre ciudadanos. Tolerancia no es un concepto unívoco. La tolerancia se puede entender como *el respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias*.<sup>54</sup> Quizá sea ésta la acepción que se utiliza con más asiduidad si nos situamos al margen de la ciencia jurídica. Los ciudadanos practican o, simplemente, siguen los mandatos de sus creencias<sup>55</sup>, y aquéllos que no las comparten las respetan. Este ejercicio de tolerancia se efectúa entre ciudadanos y puede darse al margen de la posición que a este respecto tengan los Estados, sean o no confesionales, respeten o no la libertad religiosa. En definitiva, el ejercicio de las creencias puede desarrollarse con el respeto a las de los demás, aun cuando éstas no coincidan. A este tipo de tolerancia lo llamamos *tolerancia horizontal*<sup>56</sup>. Esta clase de tolerancia, que realizan los individuos en un plano personal, es, a grandes rasgos, un valor positivo y se considera una virtud moral. No ocurre lo mismo con la tolerancia estatal.

Entendiendo la tolerancia en sentido horizontal, poca o ninguna objeción cabe hacer al texto<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> REDONDO ANDRÉS, María José y LANUSSE ALCOVER, Manuel, «Autonomía local y libertad religiosa...», *op. cit.*, p. 3320.

<sup>54</sup> Segunda de las acepciones que encontramos en la vigésimo segunda edición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE), 2001.

<sup>55</sup> No pretendo con esta afirmación entrar en la discusión orteguiana sobre si es el individuo el que tiene las creencias o son las creencias las que lo tienen a él. «*Estas "ideas" básicas que llamo "creencias" –ya se verá por qué– no surgen en tal día y hora dentro de nuestra vida, no arribamos a ellas por un acto particular de pensar, no son, en suma, pensamientos que tenemos, no son ocurrencias ni siquiera de aquella especie más elevada por su perfección lógica y que denominamos razonamientos. Todo lo contrario: esas ideas que son, de verdad, "creencias" constituyen el continente de nuestra vida y, por ello, no tienen el carácter de contenidos particulares dentro de ésta. Cabe decir que no son ideas que tenemos, sino ideas que somos. Más aún: precisamente porque son creencias radicalísimas se confunden para nosotros con la realidad misma –son nuestro mundo y nuestro ser–, pierden, por tanto, el carácter de ideas, de pensamientos nuestros que podían muy bien no habérsenos ocurrido*» (ORTEGA Y GASSET, José, «Crear y pensar», en, *Ideas y creencias*, Biblioteca virtual Omega Alfa).

<sup>56</sup> RODRÍGUEZ MOYA, Almudena, «Religión en España: de la intolerancia a la diversidad religiosa», en *Estudios sobre Historia de la Intolerancia*, Sanz Torres, Madrid, 2011, pp. 327-342.

<sup>57</sup> Article III. Right to Cultural, Linguistic and Religious Freedom 1. All citizens have the right to exercise their cultural, linguistic and religious freedom. The municipal authorities act, in collaboration with other administrations, to ensure that children who belong to minority linguistic groups can study their mother tongue. 2. Municipal authorities guarantee freedom of conscience and individual and collective religious freedom to all citizens. Within the limits of national legisla-

La regulación y desarrollo del derecho de libertad religiosa no figura entre las competencias municipales. Sin embargo, en el ejercicio del derecho, existen, como hemos visto, múltiples ejemplos que relacionan al municipio con la libertad religiosa. Dentro de las competencias que la ley confiere a los municipios algunas tienen relación más o menos directa con el ejercicio de la libertad religiosa o la actuación de entidades religiosas. En este sentido resulta muy esclarecedor el análisis que hace de las competencias municipales el Observatorio del Pluralismo religioso en el manual para la gestión de la diversidad religiosa que publicó en 2011<sup>58</sup>.

Las entidades locales, como parte de la organización territorial del Estado, se ven obligadas a respetar los principios informadores del Derecho eclesiástico que vinculan a todos los poderes públicos. Los municipios deberán tener como centro de sus actuaciones a los ciudadanos, ya que el principio de personalismo nos obliga a entender a la persona como centro de protección del ordenamiento jurídico. Así el reconocimiento de derechos fundamentales a grupos existirá porque éstos son, en realidad, la unión de muchas personas, es decir, se regulan basándose en el personalismo y no en el principio de institucionalización<sup>59</sup>. Con esto no pretendemos negar, «el indudable carácter comunitario del fenómeno religioso». Señala Ibán que ese carácter y su protección específica «no reposan en ninguna concepción transpersonalista que contemple al individuo y sus derechos *sólo* bajo la óptica institucional, ni pueden dar lugar al sacrificio de la persona en favor de los grupos confesionales. La Constitución protege la libertad colectiva porque sólo así se garantiza plenamente la libertad de los individuos, no a la inversa»<sup>60</sup>. La gestión de la libertad religiosa de los ciudadanos se hará respetando el principio de igualdad. La igualdad ante la ley supone la igualdad de trato a los ciudadanos en la aplicación de la normativa vigente. Es importante resaltar que, en cualquier caso, esta igualdad en el trato no supone en modo alguno uniformidad. Así las cosas, podemos afirmar que, en situaciones iguales, los ciudadanos deberán recibir igual trato, en tanto que en aquellos supuestos en los que se considere que existan diferencias sustanciales no se considerará el trato diferente contrario al principio de igualdad. Se

---

*tion, the municipal authorities must take all necessary steps to ensure such rights, and at the same time are called upon to safeguard against the creation of ghettos. Part I: General Provisions 10 3. With regard to secular matters, the cities encourage mutual tolerance between believers and non-believers, as well as between the various religious communities.* European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City (Saint Denis, 2000).

<sup>58</sup> Manual para la gestión de la diversidad religiosa. De la serie «Guías para la gestión de la diversidad religiosa (I)». Observatorio del Pluralismo Religioso, 2011.

<sup>59</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, «Derecho a la libertad de conciencia...», *op. cit.*, p.225.

<sup>60</sup> Así IBÁN, Iván, «El derecho fundamental de libertad religiosa», en *Curso...*, *op. cit.*, p. 309.

trata, pues, de igualdad en la titularidad y el ejercicio de esos derechos; no tanto de iguales derechos e iguales libertades cuanto que esos derechos y libertades fundamentales tienen el mismo reconocimiento, garantía, tutela y promoción, con independencia de las diferencias religiosas e ideológicas».<sup>61</sup>

Las entidades locales tienen vedada la posibilidad de profesar religión alguna y deben ejercer sus funciones respetando la neutralidad y la separación, elementos inescindibles de la laicidad. En ningún caso pueden tomar decisiones sobre la base de motivos religiosos ni tampoco intervenir en los asuntos internos de las Confesiones. En este sentido, las Confesiones no formarán parte del municipio ni podrán equipararse a entidades públicas.

Como señala Llamazares, «*Los Estados de tendencia laica inicialmente han acusado los rasgos de la separación preocupados por asegurar a toda costa su independencia, incurriendo incluso en exageraciones de laicismo (Francia). En la medida en que los Estados modernos se autodefinen como defensores y protectores de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, han comenzado a acusar, cada vez con mayor intensidad, su neutralidad religiosa en el marco de su neutralidad ideológica, eliminando los rescoldos y reminiscencias de laicismo y, simultáneamente, han comenzado a admitir la posibilidad de una cooperación con las confesiones religiosas, en los supuestos en que así lo exija el pleno ejercicio de la libertad religiosa de sus ciudadanos o de algún grupo determinado de los mismos...*»<sup>62</sup>.

Esto nos conduce necesariamente a las conclusiones y objeto final del trabajo que tratan de responder a la siguiente pregunta: ¿en qué términos es posible la cooperación religiosa con las entidades locales?

## 5. CONCLUSIONES: LA COOPERACIÓN A NIVEL LOCAL

Aclarar en qué términos es posible la cooperación de las entidades locales con las confesiones religiosas nos obliga a tomar conciencia de una realidad: distintos municipios a lo largo y ancho de la geografía patria mantienen distintas relaciones de cooperación con diversas Confesiones<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, Fernando, «Igualdad ante la ley», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo II, Edersa, Madrid, 1999, p. 259.

<sup>62</sup> LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, «Derecho de la libertad...», *op. cit.*, p. 266.

<sup>63</sup> Sin embargo, no existe una sistematización de los distintos acuerdos, convenios u otros instrumentos que hacen posible la cooperación de las entidades locales con las distintas confesiones. Podemos señalar algunos trabajos parciales. Así, por ejemplo, en materia de Patrimonio histórico-artístico ofreció un panorama muy completo el trabajo de Raquel Tejón: TEJÓN SÁNCHEZ, Raquel, *Confesiones Religiosas y Patrimonio cultural*, Dykinson, Madrid, 2009. Trabajos como el

Es preciso recordar que el ordenamiento jurídico español, sujeto a principios de distribución de competencias entre las diferentes administraciones públicas, permite que las comunidades autónomas aprueben normas jurídicas, en ejercicio de las competencias delegadas aunque, y así se ha dicho, en el caso del derecho de libertad religiosa ideológica y de culto las comunidades autónomas no disponen de competencia. Sin embargo, competencias propias y delegadas conforman un elenco de facultades directamente vinculadas con la libertad religiosa, que permiten *realizar funciones administrativas para el desarrollo de los derechos y normas en la materia en la medida que tengan asumida esa competencia concreta en sus estatutos. Es de destacar que en la actualidad se está produciendo una cierta actividad en la conclusión de acuerdos entre entidades religiosas y entes autonómicos y locales que, obviamente, tienen carácter instrumental y para nada constituyen normativa pactada entre Estado y Confesiones*<sup>64</sup>. Pero sí forman parte de la cooperación de los poderes públicos con las confesiones religiosas. Como ya señalara García García, este nuevo sistema de relación posibilita que las relaciones Iglesia-comunidad política sean más vivas, más adaptadas a la realidad, más eficaces. De modo que el Derecho estará más cercano a la vida cotidiana<sup>65</sup>.

Además de las comunidades autónomas, las Entidades Locales se han convertido en sujeto de gestión de la diversidad y son, sin duda, protagonistas de acciones de cooperación que contribuyen al cumplimiento del mandato constitucional.

Cada día que pasa, se torna más evidente que el desarrollo orgánico y el modelo de cooperación aplicado hasta ahora resulta insuficiente en una España en la que la diversidad es cada vez mayor. La transferencia de competencias a las comunidades autónomas es un hecho y, por todas las razones que ya hemos analizado, las entidades locales son las que acaban gestionando el ejercicio de la libertad religiosa. En este sentido, el modelo bilateral de acuerdos de las confesiones con el Estado no parece que pueda ampliarse indefinidamente. No estamos en este foro planteando la modificación de la Ley Orgánica en previsión

---

de Rodríguez Blanco apuntaban esta realidad: RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel, «Los convenios entre las administraciones públicas y las confesiones religiosas», en MARTÍN, María del Mar y RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (coords.), *El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico: especial referencia a Andalucía*, Comares, Granada, 2010.

<sup>64</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «Derecho eclesiástico...», *op. cit.*, p. 114.

<sup>65</sup> GARCÍA GARCÍA, Ricardo, «El Derecho eclesiástico autonómico», en *La libertad religiosa en las Comunidades Autónomas. Veinticinco años de su regulación jurídica*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008, p. 27.

de supuestas posiciones doctrinales o ideológicas<sup>66</sup>. Aunque, desde la perspectiva política, son absolutamente lícitas. Lejos de pretender una reforma que podría parecer rupturista pretendemos que la futura regulación de la Libertad religiosa tenga verdaderamente en cuenta las creencias de la sociedad española. Sugerimos, por tanto, una interpretación más abierta de la cooperación sin limitarla a la bilateralidad Estado-Confesiones imperante hasta ahora. En la España de 2017 continúan siendo muy escasas las medidas para articular los requerimientos de la sociedad y desarrollar una política activa de gestión de la diversidad religiosa<sup>67</sup> y, en concreto, aquéllas que deban desarrollar las entidades locales.

Atendiendo al complejo sistema que configura nuestro Derecho, el ejercicio del derecho de libertad religiosa se ve afectado por los desarrollos normativos y las actuaciones competenciales de comunidades autónomas y Entidades Locales que, como hemos visto, se ven afectadas por el mandato constitucional establecido en el 16.3.

Somos conscientes de que este planteamiento puede generar alguna fricción con el modelo actual, deudor de la historia de relación bilateral entre la Iglesia y el Estado. Desde el pasado confesional y la firma de distintos Concordatos, España ha organizado sus relaciones entre el poder temporal y el poder espiritual desde una perspectiva dualista y excluyente: Iglesia Católica vs. Estado español. Por esta razón se ha entendido que el sistema mantiene el formato, permitiendo reproducir el patrón de cooperación con otras Confesiones, frente a la cual no habría nada que objetar. Sin embargo, creemos que en una correcta interpretación de la Constitución probablemente podrían –y deberían– ampliarse los sujetos y modos de cooperación.

Como ya hemos señalado, la práctica legislativa ha vinculado el principio de cooperación con un instrumento concreto: los Acuerdos con las confesiones. La LOLR establece los requisitos para su firma en su artículo 5. Por un lado, la inscripción de las Confesiones en el Registro de Entidades Religiosas (RER) y, por otro, el reconocimiento del notorio arraigo. Entendemos que los requisitos que establece la LOLR nos deben servir de guía para establecer el procedimiento que regularía la cooperación a nivel local.

Los requisitos que establece la legislación vigente no son cuestión baladí y su interpretación –cuando ésta es posible– se ha ido adecuando a la evolución de las creencias de la sociedad española. Al menos así ha ocurrido con el notorio arraigo.

---

<sup>66</sup> Roca, María José, «La eventual reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa», en *La política, al servicio del bien común. XI Congreso Católicos y Vida Pública*. 20, 21 y 22 de noviembre de 2009», Fundación Universidad San Pablo, Madrid 2009, pp. 285-288.

<sup>67</sup> Manual para la gestión municipal de la diversidad religiosa (2011). Guías para la gestión pública de la diversidad religiosa. Observatorio del pluralismo religioso en España.

El notorio arraigo es un concepto jurídico indeterminado y para su interpretación, ya hemos dicho, las únicas claves que nos ofrecía el ordenamiento las encontrábamos en el artículo 7 de la LOLR<sup>68</sup>, que establecía un sistema en apariencia fácil no exento de complejidades. Había que atender al ámbito y número de creyentes y esto marcaba distintas posibilidades y multitud de interpretaciones. Hasta 2015 la Comisión Asesora de Libertad Religiosa utilizó distintas fórmulas e, incluso, llegó a fijar unos criterios orientadores relativos a la extensión territorial de la Confesión y al tiempo de existencia en España. Así fue cómo se entendió acreditado el notorio arraigo para las grandes Confesiones minoritarias que en 1992 firmaron pactos con el Estado. Desde entonces, *la tendencia ha sido interpretar los requisitos como exigencia de presencia estable, organización institucionalizada y suficiente entidad como para que el Estado deba tener en cuenta la Confesión religiosa a los efectos de garantizar un mejor cumplimiento del derecho de libertad religiosa de los ciudadanos.*<sup>69</sup> El Real Decreto (RD 593/ 2015, de 3 de julio) configuró de una manera clara los requisitos para conseguir el notorio arraigo, utilizando fundamentalmente (esa es la principal novedad) parámetros cuantitativos<sup>70</sup> (años de existencia, presencia territorial y número de inscripciones); así el criterio cuantitativo se convierte en principal, *aunque no único ante la exigencia de institucionalidad*

<sup>68</sup> «El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España».

<sup>69</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «Derecho eclesiástico...», *op. cit.*, pp. 110-112, citando a FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, «Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo», en *Laicidad y libertades. Escritos jurídicos*, n.º 0 (2000), pp. 285 y ss.

<sup>70</sup> RD 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España.

### Artículo 3. Requisitos.

Para la declaración de notorio arraigo en España a que se refiere el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, las iglesias, confesiones o comunidades religiosas deberán reunir los requisitos siguientes:

a) Llevar inscritas en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años.

b) Acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla.

c) Tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros.

d) Contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo.

e) Acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española.



y presencia social de las entidades que solicitan el reconocimiento de notorio arraigo<sup>71</sup>.

En un principio el notorio arraigo quedaba configurado, únicamente, como requisito previo a la firma de acuerdos o convenios de cooperación. La práctica administrativa ha conferido al notorio arraigo un valor novedoso<sup>72</sup>: el reconocimiento del notorio arraigo permite habilitar cauces para cooperar aunque no se trate de acuerdos. Así podría pasar de ser un requisito vinculante para la consecución de acuerdos a un requisito «posible» para la cooperación, que no habrá de conducir necesariamente a la consecución de acuerdos bilaterales Estado-Confesiones.<sup>73</sup>

Por tanto, el notorio arraigo no es sólo un requisito para hacer efectiva la cooperación pero sí es condición para ella. Podemos servirnos de esta previsión legal en el ámbito local. Estaríamos realizando una aplicación analógica de la norma estatal a nivel local para favorecer el ejercicio de la libertad religiosa. De esta manera, si queremos mantener relaciones de cooperación con las confesiones religiosas y las entidades locales y queremos, a su vez, observar la legalidad vigente, podríamos tener en cuenta ambos requerimientos. Estamos hablando, en definitiva, de cómo articular la cooperación con los Ayuntamientos. En este sentido sugerimos como mejor solución la de lo que la LOLR previó para la cooperación del Estado con las Confesiones: inscripción en el Registro de Entidades Religiosas y el reconocimiento del notorio arraigo, en este caso con el matiz local. En nuestra opinión, la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas debe ser preceptiva, también para la cooperación a nivel local, y no debe contemplarse la posibilidad de creación de registros alternativos que, a nuestro juicio, pueden vulnerar la Ley, toda vez que no se trata de una competencia reconocida a las CCAA y o los ayuntamientos. Cosa distinta es la aplicación e interpretación del notorio arraigo.

Teniendo en cuenta que la cooperación deberá ceñirse a las competencias que la Ley establece para los municipios y, en su caso, a las delegadas, los ayuntamientos podrán aplicar el notorio arraigo en función de las circunstan-

---

<sup>71</sup> SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, «Derecho eclesiástico...», *op. cit.*, p.112.

<sup>72</sup> Así lo adelantaba Cíaurriz Labiano: «Esa ambigua expresión es difícilmente delimitable de momento. Será la práctica y –si es necesario– la jurisprudencia quienes tendrán que remediar la inevitable generalidad del término»; desafortunadamente creo que casi treinta años después de esa afirmación el concepto no queda mejor definido. *Vid.* CÍAURRIZ LABIANO, María José, *La libertad religiosa en el Derecho español*, Tecnos, Madrid 1984, p.170.

<sup>73</sup> Así lo manifiesta Fernández Coronado: «En cualquier caso, lo que no se puede negar es que el Estado ha variado su postura en la interpretación de los componentes del notorio arraigo, reconociéndoselo a grupos religiosos minoritarios» (FERNÁNDEZ-CORONADO, Ana, «Evolución y vigencia del principio de cooperación...», *op. cit.*, p. 15. La evolución del concepto en FERNÁNDEZ CORONADO, Ana, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación*, Civitas, Madrid, 1995, pp. 36-39.

cias de su municipio. De esta manera, la interpretación que apuntamos en líneas precedentes deberá tener en cuenta el factor de división territorial. En unos municipios puede darse una concentración de fieles que no se produzca necesariamente en otros. De esta manera abrimos la posibilidad a que las entidades locales, siempre en las materias objeto de su competencia, puedan realizar convenios de cooperación con las entidades religiosas. A nuestro juicio resulta imprescindible que las confesiones que deseen que se haga efectivo el mandato de cooperación a nivel local se encuentren inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. El reconocimiento del notorio arraigo podría estar restringido al territorio correspondiente sin ser necesario un reconocimiento a nivel estatal. Resulta evidente que este reconocimiento no puede sustituir al realizado a nivel estatal ni puede suponer un primer paso para otra cooperación que no sea la llevada a cabo por los municipios.

En cuanto al contenido de los convenios, y evitamos utilizar el término acuerdos para no confundirlos con los de rango estatal, creemos que debe estar restringido al ámbito competencial local. En nuestra opinión, el nombre del instrumento legal que hace efectivo la cooperación no debería estar restringido al de convenios. Creemos que se puede hablar de acuerdos a nivel local. Sin embargo, las opciones en esta materia son delicadas. El sistema actual puede no resultar suficiente pero no genera excesivas controversias; por tanto, la opción que ya están tomando algunos ayuntamientos<sup>74</sup> en los que la cooperación local se materializa en convenios es útil y no plantea fricciones con la cooperación a nivel estatal.

Martínez Blanco ya señaló que «El diálogo iglesia-comunidad política no siempre se realiza al máximo nivel de los titulares supremos de la potestad en la iglesia y del poder en los Estados nacionales –Santa Sede-Gobiernos–, sino que en ocasiones un ámbito territorial de efectividad de las materias comunes –materias mixtas– más reducido aconsejan y exigen un diálogo directo entre ámbitos de poder infraestatal, por un lado, y de nivel inferior a la Santa Sede –órgano de gobierno universal–, por otro, y aun inferiores a los de gobierno de la iglesia a nivel nacional»<sup>75</sup>.

De esta manera, es justo reconocer en España un sistema multinivel de Derecho eclesiástico que necesita crear unos procedimientos adecuados que respeten los principios constitucionales de libertad, igualdad, laicidad, personalismo y, obviamente, cooperación.

---

<sup>74</sup> Convenio entre iglesias evangélicas y Ayuntamiento de Jerez, «[http://protestantedigital.com/ciudades/34709/iglesias\\_evangelicas\\_de\\_jerez\\_firman\\_convenio\\_con\\_ayuntamiento](http://protestantedigital.com/ciudades/34709/iglesias_evangelicas_de_jerez_firman_convenio_con_ayuntamiento)», consultado por última vez 7 de diciembre de 2017.

<sup>75</sup> MARTÍNEZ BLANCO, Antonio, «El diálogo...», *op. cit.*, p. 129.